

АТЕСТИРАНЕ И ПРОМЯНА НА ОРГАНИЗАЦИОННАТА СРЕДА: ИЗСЛЕДВАНЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Албена Танева

Резюме

В търсене на теоретични рефлексии въз основа на определени казуси от реалността, тази статия насочва вниманието към разбирането на ефектите от оценката на въздействието (най-вече като оценка на изпълнението) като потенциал за развитието на средата във връзка с действието на разнообразни фактори, заварени и вече формирани в същата тази среда. Докладът обвързва темата за оценката на въздействието с категории на социологическия анализ като „социален капитал“. Основният извод, който се лансира, е за потенциала на въздействие на дадена регулация (атестация на персонала) не само и не преди всичко във формалното ѝ приложение, а в гъвкавото постоянно подобрене на инструментариума при неотклонно приложение на дадената мярка, с което да се постигне кумулативен ефект и като резултат да се допринесе за развитието на социалния капитал. Успехът на дадена мярка обаче е функция от уменията за адекватна адаптивност на инструмента спрямо особеностите на средата.

Ключови думи: *оценка на въздействието, социален капитал, политическа култура, атестация на научния състав и персонала.*

STAFF ASSESSMENT AND CHANGE OF ORGANIZATIONAL ENVIRONMENT: STUDYING THE IMPACT ASSESSMENT

Albena Taneva, Sofia University

Abstract

Impact assessment is a relatively new topic in both the scientific and public debate. It can be said that its popularity is primarily in its narrow sense, namely as a necessary pre-action with the intentions of new regulations that form the environment and especially as a specific methodology for analyzing forthcoming regulations. In this sense, the practice has overtaken the theory. In searching for theoretical reflections based on certain cases, this article focuses on understanding the effects of the impact assessment (especially as performance assessment) as a potential for the development of social environment in relation to the action of a variety of factors. The paper links the topic of impact assessment to categories of sociological analysis such as social capital. The main conclusion concerns the impact of a regulation (staff attestation) not only and not primarily in its formal application, but in the flexible, continuous improvement of the toolbox in the case of a consistent application of the measure, thus achieving a cumulative effect and, as a result, contribute to the development of social capital. The success of a measure, however, is a function of the skills of the instrument's adaptability to the specifics of the environment.

Keywords: *impact assessment, social capital, political culture, staff and staff attestation.*

Тази конференция има за цел да стимулира разбирането за това как оценката на въздействието може да играе роля в управлението и в развитието на социалната среда. Оценката е един от начините да се помогне на дадено общество да работи по-ефективно и по-справедливо. Оценката на въздействието като предварителен анализ или като оценка на изпълнението има потенциал да помогне за изграждането на социален капитал чрез увеличаване на социалното сближаване и свързаността. В случая социалният капитал се разбира като укрепване на социалните мрежи, подобряване на институциите и развитие на процедурите, които са ключови въпроси за оценителите днес.

Отвъд историческата традиция в разбирането за социалния капитал, съвременните класици гравитират около идеята, че този тип капитал е сред основанията за развитието и разликите в растежа на регионите, успеха на отделни организации или общности, състоянието на демократичната система, характеристиките на постиженията в различни сектори. В този смисъл са концепциите на автори като Пиер Бурдийо за символния капитал, Джеймс Коулман и неговата социологическа трактовка, Робърт Пътнам за състоянието на системата и регионите в зависимост от характеристиките на социалния капитал, Роналд Ингелхарт и неговата теория за постматериалистките ценности и много други (Burdio, 1997; Putnam, 1993, 1995; Coleman, 1988; Inglehart, 1977, 1990; Krauch, 2012.).

Според Бурдийо „послушанието ни пред държавните предписания не може да бъде разбрано нито като механично подчиняване на някаква сила, нито като съзнателно скланяне на някакъв ред (в двойния смисъл на думата – като порядък или заповед, или съсловие). Социалният свят е осеян с „повици към ред“, които функционират като такива единствено за онези, които са предразположени да ги забелязват. Подчинението на установения ред е резултат на съгласуване между когнитивните структури, които колективната история (филогенезата) и индивидуалната история (онтогенезата) е записала в телата и обективните структури на света, към които те се отнасят: очевидността на повелите на държавата се налагат така мощно само защото тя е наложила когнитивните структури, според които бива възприемана” (Burdio 1997: 106 - 108). Категориите на социологическия анализ имат пряко отношение към разглежданата проблематика. Доколкото всяка една регулация се случва по повод конкретна среда, състояние на обществото и отношенията между индивидите и групите в него, особености на нагласите и пр., то въпросът за въздействието на всяка нова нормативна промяна предполага освен оценка на въздействието спрямо законово-икономически параметри, но и по-цялостен прочит на състоянието на тези нагласи и социална среда. Отново по думите на Бурдийо „символният капитал е някакво, все едно какво свойство (някакъв вид капитал, физически, икономически, културен, социален), докато то е възприето от обществените агенти, чиито категории на възприятие са такива, че да са в състояние да го разпознаят и да го признаят, да му придадат стойност” (Burdio 1997: 98). По този въпрос още по-конкретен е Коулман, който казва, че социалният капитал не е нещо единично, а се гради от различни съставки с два общи елемента – всички те имат някакви черти на социални структури и всички улесняват определени действия на актьорите (личности или корпорации) в структурата. В същата посока е разсъждението и на Р. Пътнам, според когото нивото на социален капитал се определя най-вече от исторически фактори и следователно той не може да се променя в кратки срокове (Putnam 1993, 1995). Други автори посочват, че социалният капитал възниква като съпътстващ резултат от най-различни дейности, и че създаването, поддръжката и укрепването на социален капитал е напълно възможна задача.

Макар обяснителната сила на понятието за социален капитал да има своите критици (вж. например, Jackman and Miller, цит. л-ра.), поддържащи мнението, че тези анализи са

по-малко полезни, отколкото биха могли първоначално да изглеждат, тъй като връщат научния анализ към културни обяснения, които са били на мода отпреди поколение или две, то има своята евристична стойност най-малкото в акцента върху специфичната комбинация от фактори в средата, способстващи или пречатващи резултата при въвеждане на формални правила. Накратко, понятието за социален капитал не е единственото, но е от важните, спомагащи да се разбере защо едни норми и правила някъде сработват, а другаде не дават очаквания резултат, което има особено важно значение в контекста на въпроса за оценката на въздействието на дадени регулации, а също така и за оценката на изпълнението. За да може да се изработи и приложи адекватен управленски алгоритъм за постигането на дадени цели, то със сигурност особеностите на наследството и средата имат значение. Именно в това се разпознава връзката между използването на оценката на въздействието и развитието на социалния капитал.

Подходите за оценка в специфичен културен контекст са разнообразни. Става дума за това да се има предвид как международните и националните организации формират оценката и въздействието ѝ върху публичните политики и практики; как оценката влияе върху общностите, движенията, организациите, политическата система и медиите в различни контексти; как социални, културни, политически и технологични промени засягат ролята и функциите на оценката; как ангажиментът да се допринесе за информирана общественост всъщност води до диалог чрез оценка; как оценките въздействат върху нормите, ценностите, решенията, практиките и политиките.

Логично е да се потърси многообразието от начини, по които един нов документ ще се впише в съществуващата нормативна среда. Освен като финансова и юридическа ефективност, един нов закон може да се прецени с оглед въздействието му върху публиките, тяхното поведение и ценности. За целта обаче трябва да има терминологична яснота или поне ясни дефиниционни граници при употребата на даденото понятие. От критичния анализ на Ангел Стефанов става ясно, че в научните изследвания няма стройна, общоприета и дори водеща теория относно оценката на въздействието. Предпоставка за липсата на такава теория са различните дефиниции, които могат да се срещнат за понятието оценка на въздействието. В направения от него преглед на различни определения в научната теория, както и в нормативни документи, се вижда пределно голямото разнообразие от разбирания, които дават възможност за неяснота както в съдържанието, така и в приложния характер на това понятие. „Различията в обясненията дали оценката на въздействието е процес, резултат или инструмент не е само терминологичен въпрос. Като следствие от това разминаване на понятийно ниво се проявяват редица други противоречия. На първо място – към кой етап от цикъла на публичните политики можем да отнесем оценката на въздействието? След това – как се реализира оценката на въздействието за различните типове (регулаторни, дистрибутивни и редистрибутивни) и секторни политики? Как да се проведат консултациите със заинтересованите страни? Как се институционализира оценката? Какви инструменти за анализ използва и какви цели може да стоят зад изработването ѝ?“ (Stefanov, 2015: 4) Според цитирания автор „най-приемливо в действителността би стояло определение на оценката на въздействието като неуниверсален инструмент, използващ различна методология за анализ, прилаган по политическа целесъобразност, който подпомага процеса на изработване и вземане на решение“ (пак там: 18).

Всъщност независимо дали при дадена нова регулация е направена и приложена предварителна оценка на въздействието или не, тази регулация ще окаже разнообразни ефекти върху множество фактори, действащи в дадена среда. Става дума за въздействието на всяко едно решение на институциите на държавната власт върху краткосрочни промени

или трайно въздействие върху ценностите на отделни групи или обществото като цяло. Нека се спрем на един, на пръв поглед, ясен и банален пример, какъвто е случаят с атестирането на различни категории специалисти. Той се вписва в съществуваща система от норми, традиции, нагласи и правила, които, от една страна, имат нужда да бъдат променени, а от друга, предвиденото в наредбата трябва да е приведено в ефективно и резултатно действие.

Очевидно атестацията е управленски инструмент, прилаган по отношение на персонала, за развитие на организацията и постигане на нейните цели чрез по-доброто и пълноценно участие на всички нейни членове. Наличието на предварително известни критерии за оценката и яснотата за санкциите, които се предвиждат, създава повод за промяна на поведението и вероятно повишава качеството на изпълнението. Обект на наблюдение в дадения доклад е оценката на въздействието на Наредбата за атестация на служителите и в частност на университетските преподаватели. Ясно е, че появата на една нова регулация не може да доведе до автоматични промени. За да доведе обаче до желаните позитивни промени, тя трябва да е обвързана с определени управленски процедури, които да бъдат разбираеми и устойчиви в средата, спрямо която са насочени. Доколкото новите норми действат в условия и съответно нагласи, формирани в коренно различни социална и политическа система, то няма как да не се сблъскат с разнообразни напрежения и несъответствия със средата.

Същностните основания за хроничните и системни дефицити в оценката на изпълнението на всякакви категории персонал, включително и на академичния състав, може и трябва да се търси не преди всичко в трудностите за инструментализиране на тази оценка, а в наследените силно инерционни представи за начин на управление на дадена организация и нейния персонал в предходни културни модели и социално-политически норми. Традиционният мениджмънт, основан на постулата „ръководителят знае най-добре“, във взаимодействие с идеологическия профил на правилата за ръководство според ранга в номенклатурната йерархия на сраснатия партийно-държавен апарат произвежда специфичен модел на инерционно, не състезателно и егалитарно участие във функционирането на организацията.

Последното не означава непременно, че инерцията почива върху одобрение на даден модел или навици. Става дума за социализационен ефект на създадени относително устойчиви представи за начин, по който се върши нещо и проблемите, които възникват при действието на тези нагласи в една коренно различна среда. Смятам, че предпоставката за проблеми в изграждането и въвеждането на инструментите за оценка е поради наличието на своего рода кливидж. Както знаем, в концепцията на Липсет и Рокан кливиджът се проявява като структурен източник на дълбок конфликт, намиращ израз в четири основни типа социално-политически структурни конфликти на модернизацията: между държавата и църквата, между центъра и периферията, между града и селото и между собствениците и наемните работници.¹

Част от анализа на оценката на представянето или по-точно на онова защо толкова трудно и бавно си проправя път един инструмент за постигане на ефективност и развитие, може да се постави именно в контекста на проявите на кливиджите. Духът на либералните ценности в обществото на демократичната политическа система и конкурентната среда във всяка дейност е очаквано да предизвика разнообразни промени в регулациите и управленските практики. Генералните нагласи на публиката също изглеждат хармонични с тези промени. Преминаването обаче от макро-ценностните ориентации към промени в индивидуалните поведенчески нагласи предполага нещо повече от лично виждане и

¹ Lipset S.-M. and St. Rokkan, 1967.

предприемчивост. Предизвикателството за провеждане на политика на конкурентост и насърчаване на активност сред един многоброен колектив, какъвто е академичният, е в полето на управлението. Изграждането на позитивен образ на дадено висше училище безспорно почива върху кумулативния ефект на резултатите както от преподаването, така и от изследователската и публикационна дейност на целия академичен състав. Въпросът е обаче доколко приносът на всеки един преподавател е продукт на негови лични усилия - във и независимо от управлението на дадена академична институция, и доколко това е свързано със самата философия на управление на институцията. С други думи, за умението да се въведе една нормална, стандартизирана управленска практика.

Именно това е плоскостта, на която се поставя въпросът за системата за атестация на преподавателите и служителите във висшите училища, от една страна, и инерционните процеси на изравненото рангово заплащане, наследено от миналото. Старият модел напомня много повече военен модел на йерархия, при който се оценява израстването в йерархията, придобитите класове, но не и конкретният начин на приложение на този нов статус в дадения работен процес. Отключващо промените в подхода на оценката на преподавателския труд е изискването за периодична атестация, за която трябва да бъде изработен нужния модел и инструментариум, както и отчитането на такава работеща система в цялостната оценка-атестация на самото висше училище, отделните негови програми и дейност на отделните членове. Новите правила предизвикват ново поведение, отношения, предизвикват промени в нагласите и в крайна сметка се отразяват на социалния капитал.

Ако се съгласим, че прогнозирането е всъщност анализ на настоящето през разнообразни хипотези за бъдещето или, че е опит за промяна на настоящето с оглед на превенция на нежелано развитие в бъдещето, то можем да оприличим този анализ на доказване на теорема в математиката чрез метода на отхвърляне на алтернативата. В математиката този метод е ясен. В хуманитаристиката обаче боравим с много по-сложен модел на система, където действат едновременно множество различни фактори. С други думи, докъде можем да си позволим свобода на интерпретацията по повод въпроса за оценка на въздействието? Доколкото става дума за конкретна методология при разработването на законодателство, то въпросът е валиден по-скоро в приложния му аспект. Политиките обаче се случват в рамките на дадена правна рамка, но нито се свеждат, нито се изчерпват с нея. Основните въпроси, на които се спираме тук, е как оценките въздействат върху нормите, ценностите, решенията, практиките и политиките; как дадена регулация *отразява* въздействието, което причинява. Конкретният пример – въвеждането на атестация за академичния състав, произтича от ЗВО. Както гласи чл. 57 (1999 г.), „(1) ВУ оценяват приноса на всеки член на академичния състав в учебната, научноизследователската, художествено-творческата, административната и други дейности и атестират веднъж на 3 години нехабилитираните и веднъж на 5 години хабилитираните преподаватели; (2) Оценяването и атестацията се извършват по предварително оповестени показатели и критерии, определени в правилниците на висшето училище, които задължително включват:

1. изпълнение на норматива за учебна заетост, приет от академичния съвет;
2. разработени нови семинарни и/или лабораторни упражнения, учебници и учебно-помощна литература;
3. научна (художествено-творческа) продукция, участие в договори за научни изследвания и международно научно сътрудничество;
4. ръководство на дипломанти, докторанти и специализанти;
5. (2004 г.) проучване на студентското мнение“.

На свой ред, критериите за оценка на научно-преподавателския състав на университета са съобразени със ЗВО, чл.120 - 126 от Правилника на СУ, от Правилата на СУ за оценяване на качеството и изискванията на Националната агенция за оценка и акредитация. Те са типови, защото следва да бъдат приложими за всички основни звена на Университета. Както бе казано по-горе обаче, системата за атестиране във висшите училища се появява в условията на специфично наследство. Преди всичко това е наследството от обществото, утвърдило се да бъде наричано с обтекаемото, но и примиряващо понятие „соца“, където заплащането е по формален ценз, ранг, показатели на длъжността, липса на традиция за оценка на изпълнението, липса на нагласа за разслояване според постижението, както и едно объркване на понятията за равенство и еднаквост. За краткост последното може да се илюстрира с фразата, че правото да бъдем избрани, не означава, че наистина трябва да бъдем избрани. И ако въпросът за разликите в компетентността, опита, постигания индивидуален капацитет за дадена дейност и изпълнението ѝ на определен ранг са видими и доказуеми, то начинът на изпълнението на дадена роля при иначе равни рангове е по-труден. Става дума за разбирането на това, че оценката на изпълнението почива не върху оценка на личността като такава, а върху конкретния начин, по който дадената личност в определена организация и дадено време изпълнява своята роля. Въвеждането на системата за атестация чрез ЗВО и последващите правилници на дадено висше училище трябва да постигнат преформулиране на отношенията в академичната общност на основата на тази нова регулация и на свой ред да предизвикат промяна в параметрите на социалния капитал.

Етапите на въвеждане на инструмента за атестация преминаха през различни трудности и при променлив успех. Първоначалното въвеждане на дадената регулация е най-лесната част във формалното съгласие да се интегрира атестацията в ритъма на академичното управление. Преходът от формалната процедура към същинска атестация е продължителен и може да се оцени като все по-съдържателен. Особеност в този процес е, че правилата се изработват от долу нагоре при липса на ясно изразена управленска визия за това какъв е желаният полезен и успешен преподавател за дадената академична институция в конкретен период. Все пак, важен етап от осъществяването на тази промяна е утвърждаването на правилата като единен инструмент за оценка за цялата институция вместо разработването на множество варианти за различните факултети, които, от една страна, няма как да бъдат синхронизирани, а от друга, доколкото атестацията се предполага да се обвърже и със заплащането на труда на академичните лица в среда на централизирано финансиране, то тя предполага стандартизирани критерии за оценка на изпълнението. Готовността обаче да се възприеме диференциация на оценката и в много слаба степен диференциация на заплащането е в голяма степен заложник на инерционни нагласи и статукво. Поради това е налице дълъг период на въвеждане на правилата за атестиране като реална регулация в оценката на изпълнението, в който най-голяма роля могат да имат управленските органи и звена, носещи по презумпция отговорност за тази промяна. С други думи, промените в ЗВО, съгласно които висшите училища се предполага да въведат този инструмент за оценка на персонала, формално е изпълнен, но реалното му действие и начините на приложение предполагат множество начини за подобрене, чрез които да спомогнат за реформиране на организацията спрямо желаните цели и спрямо ситуацията и социалната среда. Може да се каже, че основни дефицити в процеса на атестиране могат да бъдат потърсени в приложението му като пълноценен управленски инструмент и в подобренieto му по посока на оценка на изпълнението, а не като оценка на личността.

Изводите, които могат да се направят са, че благодарение на ЗВО и изискването за наличие на атестация при акредитацията, се предизвиква въвеждане на атестацията като факт в оценката на изпълнението на дейността на всеки преподавател и служител в Университета. Отчитането на атестацията като формален факт (наличие/липса) постига минимално въздействие за промяна на средата. Спецификата на управлението в публичния сектор - за разлика от частния, води до дефицити в употребата на атестацията като силен управленски инструмент, отразяващ управленската визия. Сполучливата атестация има потенциал за управление на висшите училища чрез участие на състава. Атестацията има голям неизползван потенциал за развитие на университета.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Burdio, Pier. *Prakticheskiyat razum*. Sofia: ИК „Критика і Humanizam“, 1997. [Бурдийо, Пиер. *Практическият разум*. София: ИК „Критика и Хуманизъм“, 1997.]
- Krauch, Kolin, *Postdemokratsia*, UI „Sv. Kliment Ohridski“, Sofia, 2012. [Крауч, Колин, *Постдемокрация*, УИ „Св. Климент Охридски“, София, 2012]
- Stefanov, Angel. *Otsenka na vazdeystviето ili vazdeystvie na otsenkите*. [Стефанов, Ангел. *Оценка на въздействието или въздействие на оценките*. в: http://ebox.nbu.bg/pa2015/3_A.Stefanov.pdf, 2015.]
- Igalhart R., *Erohata na nesigurnostta*, в: „Liberalen pregled“, may 2018. <http://www.librev.com/index.php/2013-03-30-08-56-39/discussion/politics/3443-erohata-na-nesigurnostta> [Игълхарт Р., *Епохата на несигурността*, в: „Либерален преглед“, май 2018.]
- Coleman, James S., *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in: *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, 1988, pp. S95-S120.
http://reut-institute.org/Data/Uploads/Articles%20and%20Reports%20from%20other%20organizations/Social%20Capital%20Coleman_3.pdf
- Inglehart R., *The Silent revolution*, NJ, Princeton University Press, 1977.
- Inglehart, R., *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, Princeton Univ. Press, 1990.
- Jackman R.W. and Miller R., *Social Capital and Politics*. http://www.researchsalons.crcresearch.org/files-crcresearch/file/jackman_98.pdf
- Lipset S.-M. and St. Rokkan (eds) *Party Systems and Voter's Alignment: Cross-national Perspectives*. N.-Y. Free press, 1967.
- Rogers P., Hawkins A., McDonald B., McFarlan A., Milne C., *Choosing Appropriate Designs and Methods for Impact Evaluation*, Nov. 2015. in:
https://www.industry.gov.au/sites/g/files/net3906/f/May%202018/document/pdf/choosing_appropriate_designs_and_methods_for_impact_evaluation_2015.pdf
- Putnam, R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1993.
- Putnam, R., *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, 1995.